

EIDGENÖSSISCHE FINANZKONTROLLE
CONTRÔLE FÉDÉRAL DES FINANCES
CONTROLLO FEDERALE DELLE FINANZE
SWISS FEDERAL AUDIT OFFICE



Audit de la surveillance des maisons de jeu et des jeux d'argent

Commission fédérale des maisons de jeu

Bestelladresse	Contrôle fédéral des finances (CDF)
Adresse de commande	Monbijoustrasse 45
Indirizzo di ordinazione	3003 Berne
Ordering address	Suisse
Bestellnummer	417.21446
Numéro de commande	
Numero di ordinazione	
Ordering number	
Zusätzliche Informationen	www.efk.admin.ch
Complément d'informations	info@efk.admin.ch
Informazioni complementari	twitter: @EFK_CDF_SFAO
Additional information	+ 41 58 463 11 11
Abdruck	Gestattet (mit Quellenvermerk)
Reproduction	Autorisée (merci de mentionner la source)
Riproduzione	Autorizzata (indicare la fonte)
Reprint	Authorized (please mention source)

Sauf indication contraire, les dénominations de fonction dans ce rapport s'entendent aussi bien à la forme masculine que féminine.

Table des matières

L'essentiel en bref	4
Das Wesentliche in Kürze.....	6
L'essenziale in breve	8
Key facts.....	10
1 Mission et déroulement	13
1.1 Contexte	13
1.2 Objectif et questions d'audit	14
1.3 Etendue de l'audit et principe	14
1.4 Documentation et entretiens	14
1.5 Discussion finale	14
2 Efficacité de la surveillance.....	15
2.1 Imposition justifiée du produit brut des jeux.....	16
2.2 Transparence des jeux efficacement vérifiée.....	17
2.3 La surveillance contribue à lutter contre le jeu excessif	18
2.4 Blocage de l'offre en ligne étrangère.....	20
3 Organisation de la CFMJ	23
3.1 Mesures prises pour améliorer la satisfaction du personnel	23
3.2 Surveillance des maisons de jeu avec le soutien cantonal	24
3.3 Non-respect des délais fixés dans les procédures pénales, mais influences externes importantes	26
4 La collaboration des deux autorités de surveillance.....	29
Annexe 1 : Bases légales	31
Annexe 2 : Abréviations	32
Annexe 3 : Organigramme	33

Audit de la surveillance des maisons de jeu et des jeux d'argent

Commission fédérale des maisons de jeu

L'essentiel en bref

La Loi fédérale sur les jeux d'argent (LJAR) – qui autorise les jeux en ligne – est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2019. Cette nouvelle loi a été acceptée le 10 juin 2018 avec 73 % de voix favorables. 21 maisons de jeu offrent des jeux d'argent terrestres dans toute la Suisse, dont 11 proposent aussi des offres de jeu en ligne. Pour ces deux types de jeu, la maison de jeu doit disposer d'une concession. La Commission fédérale des maisons de jeu (CFMJ) surveille ces établissements à travers des inspections et l'exploitation des données. Elle prélève également un impôt sur le produit brut des jeux de chaque maison. En 2021, environ 275 millions ont été versés à la CFMJ dont 26 millions aux cantons, alors que le reste est destiné à l'AVS. Le Contrôle fédéral des finances (CDF) a examiné l'efficacité de la surveillance de la CFMJ, son organisation ainsi que des aspects de rentabilité liée à cette surveillance.

A travers ses contrôles réguliers annoncés et non-annoncés ainsi que ses sanctions strictes, la CFMJ exerce une surveillance efficace sur les maisons de jeu. Néanmoins, l'efficacité de la surveillance pourrait être améliorée si l'orientation des risques est renforcée notamment à travers une fréquence d'inspections adaptée aux risques de chaque maison de jeu.

L'imposition du produit brut de jeu est raisonnable, mais elle requiert une analyse à l'avenir

La progressivité des taux ainsi que la différence de barèmes pour les jeux terrestres et les jeux en ligne sont jugés raisonnables. Toutefois, en raison de son lancement récent, il est difficile de porter un jugement sur le barème des jeux en ligne. De ce fait, une analyse sur ce sujet dans les années à venir, soit par la CFMJ, soit par l'Office fédéral de la justice (OFJ), permettrait d'avoir une première opinion sur le calibrage des taux d'imposition des jeux en ligne.

Le jeu excessif contrôlé grâce à la surveillance

De façon générale, la surveillance de la CFMJ garantit une protection sociale des joueurs fiable. Dans le cadre des jeux en ligne, leurs critères d'exclusion doivent encore être ajustés selon l'expérience acquise par les maisons de jeu. Bien que la CFMJ vérifie attentivement ces critères, elle est encouragée de continuer de contrôler l'élaboration de ces critères par les maisons de jeu.

Des blocages en augmentation mais contournements faciles

Bien que les jeux en ligne soient autorisés en Suisse, les offres en ligne étrangères y sont toujours interdites. Le marché légal du domaine en ligne s'est fortement développé depuis son autorisation. Il reste toutefois difficile de savoir quelle part du volume total du marché illégal a été transférée vers le marché légal. Selon la loi, la CFMJ doit bloquer l'accès aux

sites étrangers identifiés sur la base d'une dénonciation ou d'une identification. Les chiffres disponibles indiquent une hausse des blocages des sites étrangers.

Ce type de blocage peut néanmoins être contourné facilement par le joueur, via un VPN par exemple, mais aussi par l'opérateur du site Internet illégal. Des mesures alternatives existent pour lutter contre la présence du marché illégal en ligne. La décision de lutter contre le jeu illégal en bloquant les sites Internet est un choix politique. En outre, l'OFJ a évalué le potentiel des mesures alternatives et a conclu que le blocage des sites étrangers est la mesure la plus appropriée.

Une organisation adaptée aux fonctions de surveillance

L'organisation de la CFMJ répond aux spécificités de la surveillance des maisons de jeu et une première amélioration de la satisfaction du personnel et de l'ambiance générale au sein de la CFMJ a pu être atteinte grâce à différentes mesures prises dont la conversion des contrats de travail à durée déterminée existants en contrats à durée indéterminée.

L'orientation des risques devrait être renforcée

Basées sur une analyse des données et des inspections sur place, les mesures de contrôle vérifient le respect des obligations fixées par la loi, en matière d'imposition du produit brut des jeux, de transparence des jeux et de lutte contre le jeu excessif. Chaque maison de jeu est soumise à 3 à 4 types d'inspections par année, environ 7 à 8 visites par an.

Cette surveillance serait plus efficace si son approche des risques est renforcée, notamment en adaptant la fréquence des inspections en fonction des risques encourus par chaque maison de jeu. L'implication de la plupart des cantons dans les inspections de substitution permet de combler l'insuffisance de ressources personnelles de la CFMJ tout en profitant de leur connaissance du terrain. Cette collaboration génère des dépenses supplémentaires pour la CFMJ.

Le manque de ressources en IT-forensique et les facteurs externes ralentissent les procédures

La plupart des procédures pénales ouvertes concernent des délits qui se déroulent de plus en plus dans le domaine numérique. Les enquêtes pénales conduites par la CFMJ nécessitent de nombreuses collaborations avec des institutions externes. Cette dépendance externe inévitable ainsi que le manque de ressources dans le service IT-forensique ont ralenti la durée des procédures pénales en dépassant les objectifs fixés par la CFMJ. Une mise en place d'un centre de compétences forensiques pour toute l'administration fédérale a été recommandé par le CDF à fedpol en 2021. Si ce centre s'établissait, la CFMJ profiterait de ces ressources, ce qui contribuerait au respect des objectifs fixés.

Une bonne collaboration entre les deux autorités de surveillance

Le choix de deux organisations, la CFMJ et l'Autorité intercantonale de surveillance des jeux d'argent (Gespa), pour assumer des tâches de surveillance se justifie par la volonté politique. Malgré quelques différences d'organisation, une bonne collaboration existe entre la CFMJ et la Gespa. Toutes les deux profitent des synergies possibles.

Prüfung der Aufsicht über Spielbanken und Geldspiele

Eidgenössische Spielbankenkommission

Das Wesentliche in Kürze

Das Bundesgesetz über Geldspiele (BGS), das Online-Geldspiele erlaubt, trat am 1. Januar 2019 in Kraft. Das neue Gesetz wurde am 10. Juni 2018 mit 73 % Ja-Stimmen angenommen. 21 Spielbanken bieten in der ganzen Schweiz landbasierte Geldspiele an, 11 davon auch Online-Geldspiele. Für beide Arten von Geldspielen muss die Spielbank über eine Konzession verfügen. Die Eidgenössische Spielbankenkommission (ESBK) überwacht diese Betriebe durch Inspektionen und Datenauswertungen. Sie erhebt auch eine Abgabe auf den Bruttospielertrag jeder Spielbank. 2021 wurden ca. 275 Millionen Franken an die ESBK entrichtet, davon 26 Millionen an die Kantone, während der Rest für die AHV bestimmt ist. Die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) hat die Wirksamkeit der Aufsicht durch die ESBK, deren Organisation sowie Rentabilitätsaspekte im Zusammenhang mit dieser Aufsicht geprüft.

Mit ihren regelmässigen angekündigten und unangekündigten Kontrollen sowie strengen Sanktionen übt die ESBK eine wirksame Aufsicht über die Spielbanken aus. Die Effizienz der Aufsicht könnte jedoch verbessert werden, wenn sie stärker auf die Risiken ausgerichtet wäre, insbesondere durch eine Anpassung der Häufigkeit von Inspektionen an die Risiken der einzelnen Spielbanken.

Die Veranlagung des Bruttospielertrags ist angemessen, weitere Analysen müssen aber folgen

Die Progression der Abgabesätze sowie die Tarifunterschiede zwischen landbasierten und Online-Geldspielen werden als angemessen erachtet. Da die Online-Geldspiele noch recht neu sind, erweist sich eine Beurteilung der auf sie angewandten Abgabesätze allerdings als schwierig. Eine Analyse dieses Themas in den kommenden Jahren, entweder durch die ESBK oder das Bundesamt für Justiz (BJ), würde daher ein erstes Urteil über die Höhe der Abgabensätze für Online-Geldspiele ermöglichen.

Exzessives Geldspiel dank Aufsicht unter Kontrolle

Durch die Aufsicht der ESBK wird grundsätzlich ein zuverlässiger Sozialschutz der Spieler gewährleistet. Bei den Online-Geldspielen müssen die Kriterien für den Ausschluss von Spielern noch entsprechend den Erkenntnissen der Spielbanken angepasst werden. Obwohl die ESBK diese Kriterien bereits sorgfältig prüft, wird sie ermutigt, die Ausarbeitung der Kriterien durch die Spielbanken weiterhin zu kontrollieren.

Die Zahl der Sperrungen nimmt zu, Umgehungen sind jedoch leicht

Online-Geldspiele sind in der Schweiz zwar erlaubt, Online-Angebote aus dem Ausland jedoch nach wie vor verboten. Der legale Markt für Online-Geldspiele ist seit deren Bewilligung stark gewachsen. Welcher Anteil des Gesamtvolumens des illegalen Marktes auf den legalen Markt übergegangen ist, bleibt jedoch unklar. Laut Gesetz muss die ESBK bei einer Anzeige oder Identifizierung einer Website von ausländischen Spielanbietern den Zugang sperren. Die verfügbaren Daten zeigen eine Zunahme der Sperrungen ausländischer Websites.

Diese Art der Sperrung kann von Spielern jedoch leicht umgangen werden, zum Beispiel über einen VPN, aber auch durch den Betreiber der illegalen Website. Es gibt alternative Massnahmen, um gegen den illegalen Online-Geldspiele-Markt vorzugehen. Dies über die Sperrung von Websites zu tun, ist eine politische Entscheidung. Das BJ hat das Potenzial der alternativen Massnahmen untersucht und befunden, dass die Sperrung ausländischer Websites die angemessenste sei.

Eine Organisation, die den Aufsichtsfunktionen gerecht wird

Die Organisation der ESBK entspricht den Besonderheiten der Aufsicht über die Spielbanken. Eine erste Verbesserung der Mitarbeiterzufriedenheit und der generellen Stimmung innerhalb der ESBK wurde durch verschiedene Massnahmen erreicht, darunter die Umwandlung der bestehenden befristeten Arbeitsverträge in unbefristete Arbeitsverträge.

Die Ausrichtung auf die Risiken sollte verstärkt werden

Die Kontrollmassnahmen basieren auf Datenauswertungen und Inspektionen vor Ort und überprüfen, ob die gesetzlichen Vorgaben in Bezug auf die Veranlagung des Bruttospielertrags, die Transparenz der Spielbetriebe und die Bekämpfung der Spielsucht eingehalten werden. Jede Spielbank ist Gegenstand von drei bis vier Arten von Inspektionen pro Jahr, das sind rund sieben bis acht Kontrollen im Jahr.

Die Aufsicht wäre wirksamer, wenn sie stärker auf die Risiken ausgerichtet wäre, insbesondere indem die Häufigkeit von Inspektionen an die Risiken der einzelnen Spielbanken angepasst würde. Die Beteiligung der meisten Kantone an der Durchführung von Inspektionen ermöglicht es, den Mangel an personellen Ressourcen der ESBK zu kompensieren und gleichzeitig von ihren Kenntnissen vor Ort zu profitieren. Diese Zusammenarbeit verursacht zusätzliche Kosten für die ESBK.

Fehlende Ressourcen im Bereich der IT-Forensik und externe Faktoren verlangsamen die Strafverfahren

Die meisten eingeleiteten Strafverfahren betreffen Straftaten, die sich zunehmend im digitalen Bereich abspielen. Die von der ESBK durchgeführten strafrechtlichen Ermittlungen erfordern eine umfangreiche Zusammenarbeit mit externen Institutionen. Diese unvermeidbare Abhängigkeit von Dritten sowie die fehlenden Ressourcen in der IT-Forensik verlangsamen die Dauer der Strafverfahren und übersteigen die von der ESBK als Ziel festgelegten Fristen. Die EFK hat fedpol 2021 die Einrichtung eines Forensik-Kompetenzzentrums für die gesamte Bundesverwaltung empfohlen. Wenn sich dieses Zentrum etablieren würde, würde die ESBK von diesen Ressourcen profitieren, was dazu beitragen würde, die gesetzten Ziele zu erreichen.

Gute Zusammenarbeit zwischen den beiden Aufsichtsbehörden

Die Wahl zweier Stellen – der ESBK und der interkantonalen Geldspielaufsicht (Gespa) – für die Erfüllung der Aufsichtsaufgaben ist Ausdruck des politischen Willens. Trotz einiger Unterschiede in der Organisation besteht eine gute Zusammenarbeit zwischen der ESBK und der Gespa. Beide profitieren von den möglichen Synergien.

Originaltext auf Französisch

Verifica della vigilanza sulle case da gioco e sui giochi in denaro

Commissione federale delle case da gioco

L'essenziale in breve

La legge federale sui giochi in denaro (LGD), che autorizza i giochi in linea, è stata approvata il 10 giugno 2018 con una maggioranza del 73 per cento ed è entrata in vigore il 1° gennaio 2019. In tutta la Svizzera sono 21 le case da gioco terrestri a offrire giochi in denaro; tra queste, 11 offrono la possibilità di parteciparvi anche in linea. Per entrambe le modalità, le case da gioco devono disporre di una concessione. La Commissione federale delle case da gioco (CFCG) esegue la sua attività di vigilanza effettuando ispezioni nei locali adibiti a tale scopo e analizzando i dati relativi alla loro gestione. La stessa commissione riscuote una tassa sul prodotto lordo dei giochi realizzato da ogni casa. Nel 2021 sono stati versati circa 275 milioni alla CFCG, di cui 26 milioni destinati ai Cantoni e i restanti all'AVS. Il Controllo federale delle finanze (CDF) ha verificato l'efficacia dell'attività di vigilanza condotta dalla CFCG, nonché la sua organizzazione e altri aspetti relativi all'economicità dei controlli.

Mediante controlli periodici con e senza preavviso e tramite l'applicazione di severe sanzioni, l'attività di vigilanza esercitata sulle case da gioco dalla CFCG risulta essere efficace. Tuttavia, la sua efficienza potrebbe essere migliorata adottando un approccio maggiormente orientato ai rischi, nello specifico adattando la frequenza delle ispezioni ai rischi che i singoli casi in esame presentano.

L'imposizione del prodotto lordo dei giochi risulta ragionevole, tuttavia è necessaria un'analisi in futuro

La progressività dei tassi e la differenza di tariffe per i giochi terrestri e i giochi in linea risultano ragionevoli. Tuttavia, visto che la tariffa dei giochi in linea è entrata in vigore solo di recente, è difficile effettuarne una valutazione. Un'analisi su tale aspetto, nei prossimi anni, da parte della CFCG o dell'Ufficio federale di giustizia (UFG), permetterebbe pertanto di ottenere una valutazione sulla determinazione dei tassi d'imposizione dei giochi in linea.

Il gioco eccessivo controllato grazie alla vigilanza

Generalmente, la protezione sociale che la vigilanza della CFCG garantisce ai giocatori è affidabile. Nel caso dei giochi in linea, i criteri di esclusione dei giocatori devono essere ancora calibrati secondo l'esperienza acquisita dalle case di gioco. Sebbene la CFCG verifichi attentamente i criteri, è incoraggiata a continuare con i controlli relativi all'elaborazione di questi ultimi da parte delle case di gioco.

Blocchi in aumento, ma la loro elusione è facile

Nonostante i giochi in linea siano autorizzati in Svizzera, le offerte in linea provenienti dall'estero sono tuttora proibite. Il mercato legale del settore in linea si è fortemente sviluppato da quando è stato concesso. Tuttavia, è difficile sapere quale parte del volume totale del mercato illegale è stata trasferita al mercato legale. Secondo la legge, la CFCG deve bloccare

l'accesso ai siti esteri identificati sulla base di una denuncia o di un'identificazione. Le cifre disponibili indicano un aumento dei blocchi di siti esteri.

Tuttavia, questo tipo di blocco può essere eluso facilmente dal giocatore, tramite un VPN per esempio, o dall'operatore del sito Internet illegale. Esistono misure alternative volte a contrastare la presenza del mercato illegale in linea. La decisione di lottare contro il gioco illegale bloccando i siti Internet è una scelta politica. Inoltre, l'UFG ha valutato il potenziale delle misure alternative ed è giunto alla conclusione che il blocco dei siti esteri è la misura più appropriata.

Un'organizzazione adattata alle funzioni di vigilanza

L'organizzazione della CFCG risponde alle specificità relative all'attività di vigilanza sulle case da gioco. È stato possibile raggiungere un primo miglioramento della soddisfazione del personale e dell'ambiente generale in seno alla CFCG grazie alle diverse misure adottate, tra cui la conversione dei contratti di lavoro a tempo determinato esistenti in contratti di lavoro a tempo indeterminato.

Sarebbe necessario rafforzare l'orientamento ai rischi

Sulla base di un'analisi dei dati e delle ispezioni in loco, le misure di controllo verificano il rispetto degli obblighi stabiliti dalla legge in materia d'imposizione del prodotto lordo dei giochi delle case da gioco, di trasparenza dei giochi e di lotta contro il gioco eccessivo. Tutte le case da gioco sono sottoposte annualmente a tre o quattro tipi di ispezione e a sette o otto controlli in loco.

Tale vigilanza sarebbe più efficace se l'approccio orientato ai rischi venisse rafforzato, adattando la frequenza delle ispezioni in funzione dei rischi che presenta la singola casa da gioco. Il coinvolgimento della maggior parte dei Cantoni nelle ispezioni di sostituzione permette di colmare l'insufficienza di risorse del personale della CFCG approfittando nel contempo della conoscenza che gli stessi Cantoni hanno della realtà locale. Tale collaborazione genera delle spese supplementari per la CFCG.

La carenza di risorse nel settore dell'informatica forense e fattori esterni rallentano le procedure

La maggior parte delle procedure penali aperte riguardano sempre più spesso reati commessi nel settore digitale. Le inchieste penali condotte dalla CFCG necessitano di numerose collaborazioni con istituzioni esterne. Tale dipendenza esterna inevitabile e la carenza di risorse nel servizio informatico forense hanno rallentato la durata delle procedure penali, disattendendo gli obiettivi fissati dalla CFCG. Nel 2021 il CDF aveva raccomandato a fedpol l'istituzione di un centro di competenze forensi per l'intera Amministrazione federale. Con la sua realizzazione, la CFCG potrebbe approfittare di queste risorse, contribuendo così al rispetto degli obiettivi fissati.

Una buona collaborazione tra le due autorità di vigilanza

La scelta di due organizzazioni – la CFCG e l'Autorità intercantonale di vigilanza dei giochi in denaro (Gespa) – per lo svolgimento di compiti di vigilanza trova giustificazione nella volontà politica. Nonostante alcune differenze in termini organizzativi, si riscontra una buona collaborazione tra la CFCG e la Gespa. Entrambe, difatti, traggono beneficio dalle sinergie che tale collaborazione rende possibili.

Testo originale in francese

Audit of the supervision of casinos and gambling

Federal Gaming Board

Key facts

The Gambling Act of 29 September 2017 (GambIA) – which authorises online gambling – came into force on 1 January 2019. The new law was passed on 10 June 2018 with 73% of votes in favour. 21 casinos offer physical gambling throughout Switzerland, and 11 of these also offer online gambling. A casino must have a licence for both types of gambling. The Federal Gaming Board (FGB) monitors these establishments through inspections and data analysis, and it also levies a tax on the gross gambling revenue of each casino. In 2021, approximately CHF 275 million was paid to the FGB, of which CHF 26 million went to the cantons, while the remainder went to finance AHV. The Swiss Federal Audit Office (SFAO) examined the effectiveness of the supervision of the FGB, its organisation and the cost-efficiency aspects of this supervision.

Through its regular inspections, both announced and unannounced, as well as its strict sanctions, the SFGB exercises effective supervision over the casinos. However, the efficiency of the supervision could be improved by a greater focus on risks, in particular through a frequency of inspections adapted to the risks of each casino.

Taxation of gross gambling revenue is fair, but requires analysis in the future

The progression of rates and the difference in scales for physical and online gambling are considered reasonable. However, due to its recent launch, it is difficult to make a judgement on the scale for online gambling. Therefore, an analysis of this topic in the coming years, either by the FGB or by the Federal Office of Justice (FOJ), would provide an initial opinion on the calibration of the tax rates for online gambling.

Excessive gambling monitored through surveillance

In general, the FGB's supervision guarantees reliable social protection for gamblers. In the case of online gambling, its exclusion criteria still need to be adjusted according to the experience gained by the casinos. Although the FGB carefully reviews these criteria, it is encouraged to continue to monitor the development of these criteria by the casinos.

More bans, but easy to circumvent

Although online gambling is permitted in Switzerland, foreign online offers are still prohibited. The legal market for online gambling has grown considerably since it was authorised. However, it remains unclear how much of the total volume of the illegal market has shifted to the legal market. By law, the FGB must block access to identified foreign sites following a report or identification. The figures available indicate an increase in blocked foreign sites.

However, this type of block can easily be circumvented by the player, for example via a VPN, but also by the operator of the illegal website. Alternative measures exist to combat

the existence of the illegal online market. The decision to combat illegal gambling by blocking websites is a political choice. Furthermore, the FOJ has assessed potential alternative measures and concluded that blocking foreign websites is the most appropriate measure.

An organisation adapted to supervisory functions

The organisation of the FGB is tailored to the specific nature of the supervision of casinos, and an initial improvement in staff satisfaction and the general atmosphere within the FGB has been achieved through various measures, including the conversion of existing fixed-term employment contracts into open-ended contracts.

Risk orientation should be strengthened

Based on data analysis and on-site inspections, the control measures verify compliance with the obligations set out in the law regarding the taxation of gross gambling revenue, gambling transparency and the fight against excessive gambling. Each casino is subject to 3 to 4 types of inspections per year, approximately 7 to 8 visits annually.

This supervision would be more effective if its risk focus were strengthened, in particular by adapting the frequency of inspections to the risks encountered by each casino. The involvement of most of the cantons in substitute inspections makes it possible to make up for the FGB's lack of staff resources while benefiting from their knowledge of the field. This collaboration generates additional costs for the FGB.

Lack of forensic IT resources and external factors slowing down proceedings

Most of the criminal proceedings that are initiated concern crimes that are increasingly taking place in the digital domain. The criminal investigations conducted by the FGB require collaboration with numerous external institutions. This unavoidable external dependence and the lack of resources in the forensic IT department have slowed down the duration of criminal proceedings and mean that the targets set by the FGB are not met. In 2021, the SFAO recommended to fedpol that a forensic competence centre be established for the entire Federal Administration. If this centre were to be created, the FCJ would benefit from these resources, which would also help to meet the objectives set.

Good collaboration between the two supervisory authorities

Political will means the choice of two organisations, the FGB and the Swiss Gambling Supervisory Authority (Gespa), to take on supervisory tasks is justified. Despite some organisational differences, the collaboration between the FGB and Gespa is good and both benefit from the potential synergies.

Original text in French

Prise de position générale de la commission fédérale des maisons de jeu

L'exploitation des jeux d'argent en ligne était en plein essor bien avant l'entrée en vigueur de la nouvelle loi sur les jeux d'argent (LJAr) le 1er janvier 2019. Le législateur s'est donc efforcé de mettre en œuvre une méthode simple afin qu'une part importante du volume existant soit transférée sur le marché légal au plus vite et que la population suisse puisse profiter des jeux d'argent en ligne dans un cadre protégé par la LJAr. La décision de mettre en œuvre les restrictions d'accès aux jeux d'argent non autorisés dans ce contexte a contribué à ce, qu'en l'espace d'une année, une part importante des jeux de casino en ligne soit exploitée sur le marché légal (produit brut des jeux 2019 : 23,5 millions de francs ; produit brut des jeux 2020 : 186,8 millions de francs). Même si ces restrictions d'accès sont faciles à contourner avec les moyens techniques appropriés, comme c'est aussi le cas par exemple pour les barrages sur les chantiers, l'évolution des recettes générées dans le domaine sous concession indique qu'une part importante de la population respecte ces mesures. Les restrictions d'accès remplissent actuellement leur objectif en exerçant un effet d'orientation sur l'offre légale de jeux.

1 Mission et déroulement

1.1 Contexte

Les jeux d'argent et de hasard sont régulés depuis 1874 en vertu de dispositions contenues dans la Constitution fédérale. Depuis lors, différents niveaux d'admission des jeux d'argent ont été adoptés.

Suite à une modification constitutionnelle en 1993, les maisons de jeu sont autorisées et 21 concessions ont été octroyées dès 2001 jusqu'à fin 2024. Parmi les 21 maisons de jeu, 11 proposent parallèlement des jeux d'argent en ligne. Un processus de remise au concours des concessions était en cours lors de la réalisation de cet audit. La surveillance des maisons de jeu est placée sous l'autorité de la Commission fédérale des maisons de jeu (CFMJ), rattachée administrativement au Département fédéral de justice et police (DFJP).

Les sociétés de loterie – au nombre de deux : Swisslos et la Loterie romande appartiennent aux cantons qui les contrôlent directement par l'Autorité intercantonale de surveillance des jeux d'argent, dénommée Gespa. Elle est mise en place en vertu du Concordat intercantonal sur les jeux d'argent.

Le mandat légal de la CFMJ consiste principalement à surveiller les maisons de jeu et à poursuivre les jeux de casino illégaux. Elle exécute sa tâche de surveillance en exploitant des données et via des inspections auprès des maisons de jeu. En 2021, la CFMJ compte 46 collaborateurs (41 postes à temps plein) et dispose d'un budget de 10 millions de francs. Dans l'exercice de la surveillance, la CFMJ vise prioritairement à maîtriser le produit brut des jeux d'argent (PBJ) des maisons de jeu. Le PBJ s'élève à 640 millions de francs en 2021, dont 234 millions des jeux en ligne. L'impôt sur les maisons de jeu dû sur cette somme se monte à 275 millions de francs, dont 100 millions provenant des jeux en ligne.

Les principales dispositions légales applicables sont contenues dans la Loi fédérale sur les jeux d'argent (LJAr, SR 935.51), l'Ordonnance sur les jeux d'argent (OJAr, SR 935.511), ainsi que dans l'Ordonnance du DFJP sur les maisons de jeu (OMJ-DFJP, SR 935.511.1). La LJAr est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2019, après que la votation du 11 mars 2012 sur la révision de l'art. 106 Cst. Elle remplace la Loi sur les maisons de jeu (LMJ) et la Loi sur les loteries et les paris (LLP). La LJAr regroupe les dispositions de deux lois précédemment en vigueur et intègre d'autres dispositions, notamment en matière de lutte contre le jeu excessif, de lutte contre le blanchiment d'argent et de distinction entre catégories de jeux d'argent. L'une des nouveautés les plus importantes de la LJAr a été l'autorisation des jeux en ligne.

L'Office fédéral de la justice (OFJ) prévoit de procéder à une évaluation de la LJAr. La date de cette évaluation et les thèmes couverts par celle-ci n'étaient pas définis au moment de la réalisation de cet audit. Dans la suite du rapport, les termes « loi » ou « légalement » se rapportent à la législation mentionnée et en vigueur.

1.2 Objectif et questions d'audit

Afin de se prononcer sur l'efficacité et l'efficience de l'exécution des tâches dans le domaine de la surveillance de la CFMJ, le Contrôle fédéral des finances (CDF) a traité les questions suivantes :

- La surveillance des maisons de jeu est-elle efficace ?
- L'organisation de la surveillance est-elle adéquate ?
- Une coordination avec d'autres organes de surveillance est-elle recherchée ?

1.3 Etendue de l'audit et principe

L'audit a été mené du 23 mai 2022 au 27 juin 2022 par M. André Vuilleumier (responsable de révision), Mme. Melissa Rickli, Mme. Raksika Suga et M. Philipp Zogg. Il a été conduit sous la responsabilité de M. Beat Stamm. Le présent rapport ne prend pas en compte les développements ultérieurs à l'audit.

La Gespa n'est pas incluse dans le champ d'audit, car hors du champ de surveillance du CDF.

1.4 Documentation et entretiens

Les informations nécessaires ont été fournies au CDF de manière exhaustive et compétente par le DJFP et la CFMJ. Les documents (ainsi que l'infrastructure) requis ont été mis à disposition de l'équipe d'audit sans restriction.

1.5 Discussion finale

La discussion finale s'est tenue le 6 septembre 2022. Les participants étaient :

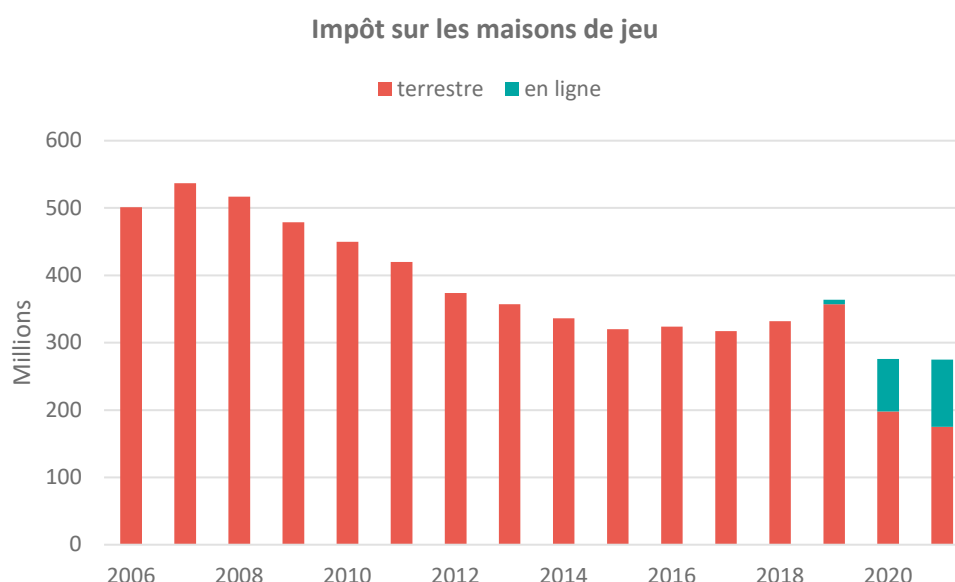
- CFMJ : le responsable du Secrétariat de la CFMJ, le responsable suppléant du Secrétariat de la CFMJ, la cheffe de l'état-major, la responsable de division Enquêtes et le responsable de division Surveillance ;
- CDF : le cadre responsable, un membre du team et le responsable de mandat compétent.

Le CDF remercie l'attitude coopérative et rappelle qu'il appartient aux directions d'office, respectivement aux secrétariats généraux de surveiller la mise en œuvre des recommandations.

CONTRÔLE FÉDÉRAL DES FINANCES

2 Efficacité de la surveillance

Dans l'exercice de la surveillance, la CFMJ vise prioritairement à maîtriser le PBJ des maisons de jeu dans le but d'assurer le prélèvement intégral de l'impôt sur les jeux dont les taux de perception progressifs sont compris entre 20 % et 80 % du PBJ. Pour l'année 2021, 275 millions de francs d'impôts ont été prélevés dont 64 % des jeux terrestres et 36 % des jeux en ligne. Des cantons perçoivent une partie des taxes sur les jeux terrestres pour les maisons de jeu titulaires d'une concession B. La même année, 26 millions de francs des impôts ont été versés aux cantons (voir chapitre 2.1). Les taxes sur les jeux prélevées sont créditées intégralement à l'Administration fédérale des finances qui les transfère ensuite aux Fonds AVS/AI, au début du deuxième exercice suivant. Quelque 249 millions de francs ont été versés aux Fonds AVS/AI. Les charges de fonctionnement de la CFMJ se montaient à 10 millions de francs, couvertes à hauteur de 7 millions de francs par les émoluments et les taxes de surveillance payés par les maisons de jeu. Les activités de surveillance sont totalement couvertes par les maisons de jeu, soit sous forme d'émoluments perçus pour des travaux spécifiques ou soit par la taxe de surveillance.



Graphique 1. Impôt sur les maisons de jeu par année. Données : CFMJ. Illustration : CDF.

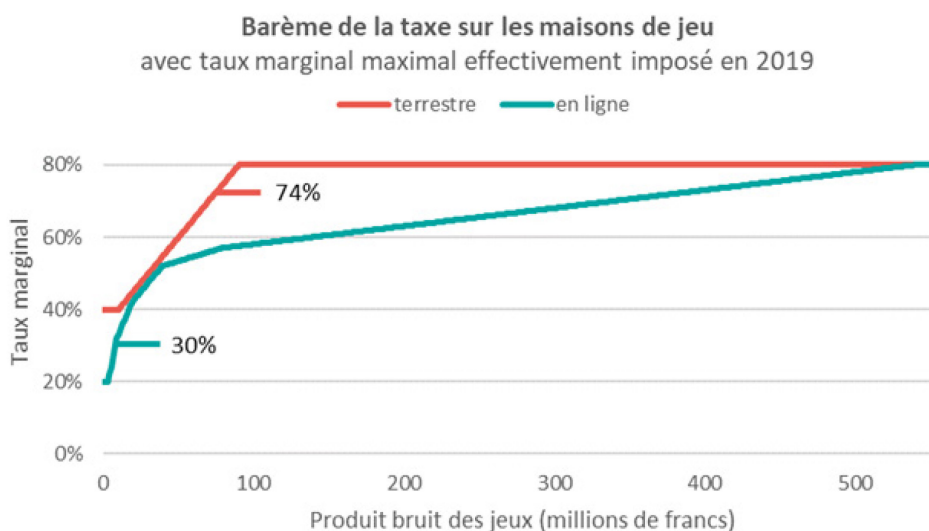
D'autres objectifs sont visés par la surveillance :

- Assurer la sécurité et transparence des jeux : tout jeu d'argent nécessite une autorisation préalable, dans les conditions fixées par la loi. Les règles du jeu doivent être présentées au joueur au moyen de flyers, d'informations présentées sur les machines etc.
- Lutter contre le jeu excessif : des mesures doivent être mises en place pour identifier les joueurs compromettant leur situation financière personnelle en vue de limiter leurs possibilités de poursuivre le jeu ;
- Bloquer l'offre en ligne étrangère : seuls les jeux d'argent en ligne provenant des maisons de jeu et des sociétés de loto suisses sont autorisés ; l'offre étrangère est interdite ; un blocage des sites de l'étranger est ordonné par décision administrative.

2.1 Imposition justifiée du produit brut des jeux

Taxations progressives dans les offres terrestres et en ligne

Le PBJ est taxé distinctement selon qu'il concerne l'offre de jeu terrestre ou en ligne d'une maison de jeu. La progression des jeux d'argent en ligne a été délibérément fixée de manière différente de celle des casinos terrestres. Elle se base sur des hypothèses et des analyses effectuées avant la légalisation de cette offre. Elle prend en considération les investissements de départ dans l'infrastructure de jeu. Le taux de taxation est ensuite plafonné à 80 % du PBJ. Par conséquent, la rentabilité de la maison de jeu est freinée par la progression des taux de taxation. Des échelles de progression différentes sont fixées pour les jeux terrestres et les jeux en ligne. Pour les jeux terrestres, le taux minimal est de 40 %. Il est fixé à 20 % pour les jeux en ligne. Le seuil de départ inférieur tient compte notamment des investissements initiaux plus importants dans ce domaine que dans l'offre terrestre. A ces charges s'ajoutent encore les frais de transaction perçus par les intermédiaires financiers et par les créateurs de ces jeux.



Graphique 2. Progression de la taxe sur les maisons de jeu. Source : CDF

Exemple de lecture : En 2019, le taux de taxation maximal imposé sur les PBJ terrestres était de 74 %.

Selon l'art. 120 LJAr, le taux de l'impôt doit être fixé de manière à permettre aux maisons de jeu de réaliser un rendement approprié. Selon un rapport de la CFMJ, la rentabilité moyenne des maisons de jeu se situe entre 17 % et 21 % depuis 2010¹. En analysant les chiffres financiers de tous les casinos en 2019, aucune corrélation ne peut être établie entre le taux de l'impôt et la rentabilité. Cela indique que la progression ne freine pas excessivement la rentabilité des casinos et ne permet pas une rentabilité excessive due à un PBJ élevé.

¹ Casinolandschaft Schweiz. Situation Ende Jahr 2021. <https://www.esbk.admin.ch/dam/esbk/de/data/publiservice/berichte/ber-casinolandschaft-2021.pdf.download.pdf/ber-casinolandschaft-2021-d.pdf>

Décomptes aux cantons

Les maisons de jeu avec concession B sont d'anciens « Kursäle » qui existaient avant l'octroi des concessions en 2001. Les titulaires d'une concession B peuvent tirer avantage de deux allègements fiscaux sur les jeux terrestres : l'allègement fiscal pour les projets d'intérêt général et l'allègement fiscal pour le tourisme saisonnier. La différenciation entre la concession A et B n'a aucun lien avec la taille de la maison de jeu et le PBJ. L'imposition du PBJ des concessions A est perçue par la Confédération en faveur des Fonds AVS/AI. S'agissant des concessions B, l'impôt sur les maisons de jeu est réparti entre la Confédération et le canton d'implantation. La part des cantons s'élève à 40 % et celle de la Confédération à 60 %. L'impôt est entièrement perçu par la Confédération qui procède au décompte en faveur des cantons d'implantation.

Appréciation

Le calibrage de l'imposition progressive tient compte d'objectifs divers : permettre le jeu et les investissements nécessaires à leur exploitation, d'un côté, et freiner la rentabilité des maisons de jeu, d'un autre côté. Il a pour pendant une maximisation de l'imposition, au profit des Fonds AVS/AI et des cantons. Ces objectifs visés à travers le calibrage de l'imposition sont en principe atteints.

Pour les jeux en ligne, il est toutefois encore très tôt pour pouvoir juger si la progression actuelle est idéale. En effet, le recul temporel nécessaire à l'appréciation de l'adéquation de l'imposition du PBJ des jeux en ligne n'est pas suffisant puisqu'ils n'ont été autorisés qu'en 2019, dans une période de pandémie où la fermeture des maisons de jeu a probablement contribué à l'essor des jeux en ligne, au détriment de l'offre terrestre. De ce fait, une fois le marché en ligne établi, une analyse du calibrage de la taxation des jeux en ligne aiderait à déterminer si des changements y sont nécessaires. Cette étude pourrait être effectuée soit par la CFMJ ou soit dans le cadre de l'évaluation planifiée par l'OFJ.

L'attribution d'une part de l'impôt sur les maisons de jeu à quelques cantons conduit à une inégalité de traitement entre les cantons des maisons de jeu avec concession A et concession B. Cette distinction s'était développée historiquement et a été voulu politiquement.

2.2 Transparence des jeux efficacement vérifiée

La transparence d'un jeu est donnée si ses règles sont connues du joueur. La transparence d'un jeu est vérifiée au moment de son approbation. Elle est ensuite surveillée au cours de son exploitation.

Un élément d'appréciation de la transparence d'un jeu est le Taux de redistribution (TDR). Le TDR de chaque jeu est examiné au moment de son autorisation. S'il s'agit d'une machine, l'autorisation se base sur la certification délivrée par un organisme d'évaluation de la conformité accrédité qui est indépendant et reconnu par la CFMJ. Pour les autres jeux, les TDR sont examinés en fonction des règles de jeu. Le TDR n'est cependant pas le seul élément constitutif de transparence. La transmission des règles de jeu en fait partie également. Elle est généralement assurée au moyen d'informations écrites, disponibles sur des écrans d'information ou des flyers mis à disposition des joueurs.

Le pourcentage du taux de redistribution (TDR)

Les jeux de casino sont conçus pour assurer en moyenne un TDR de près de 95 %. Sur chaque franc joué, 95 centimes sont ainsi redistribués en moyenne au joueur. 5 centimes alimentent les revenus de la maison de jeu. Les 5 centimes retenus constituent le PBJ, soit ce qui est comptabilisé en revenus par la maison de jeu avant déduction de l'impôt sur les jeux et les autres charges de fonctionnement. Légalement, le TDR est fixé au minimum à 80 % et au maximum à 100 %. Dans la pratique des maisons de jeu, le TDR se situe entre 95 % et 99 %. Le joueur rejoue généralement les petits gains obtenus au cours de ses parties jusqu'à épuisement du budget ou du temps de jeu qu'il s'est fixé. Il s'en suit qu'un TDR bas réduit le temps moyen de jeu pour une somme de départ donnée et réduit la satisfaction du joueur. Il est donc dans l'intérêt de la maison de jeu de calibrer les TDR de chaque jeu en fonction de la durée intrinsèque du jeu pour garantir une satisfaction adéquate du joueur.

Les mesures de surveillance vérifient la transparence des jeux, durant leur exploitation. Elle est principalement contrôlée lors des inspections de substitution (voir chapitre 3.2) qui ont lieu 4 fois par année dont 2 visites doivent être non-annoncées (dans le cas des inspecteurs cantonaux) ou 2 fois par année (dans le cas de la CFMJ). Les TDR sont rapportés et analysés et les inspections sur place intègrent des procédures d'observation du respect des règles de jeu. A titre d'exemple, lors des inspections de substitution, les inspecteurs regardent l'accessibilité des flyers ou les codes QR expliquant les règles de jeu pour les joueurs, s'ils sont compréhensibles pour les joueurs et leur disponibilité dans plusieurs langues.

Appréciation

La vérification au moment de l'autorisation ainsi que les inspections régulières et parfois non-annoncées dans les maisons de jeu permettent de s'assurer que la transparence des jeux est maintenue. Les mesures de surveillance sur la transparence sont jugées efficaces.

2.3 La surveillance contribue à lutter contre le jeu excessif

Le jeu excessif se rapporte à l'intensité de jeu et à la fortune du joueur. Le jeu ne doit pas précariser le joueur. Il n'y a pas de jeu excessif si un joueur fortuné joue beaucoup. A l'inverse, un joueur disposant de peu de moyens entre rapidement dans la catégorie de joueur excessif. La notion de jeu excessif n'est par conséquent pas directement liée à la problématique d'addiction au jeu, qui relève d'une pathologie. L'exclusion d'un joueur des jeux d'argent se fonde principalement sur des aspects financiers. Les aspects du jeu pathologique ne sont pris en compte que lorsqu'ils proviennent d'un service spécialisé ou d'une autorité des œuvres sociales.

Concepts sociaux

Chaque maison de jeu dispose d'un concept social approuvé et surveillé dans son application par la CFMJ. Un concept social contient des dispositions visant à protéger le joueur contre le jeu excessif. La politique d'information du joueur, les mesures d'identification précoce, d'autocontrôle et de restriction de jeu y sont réglementées.

Les maisons de jeu doivent annoncer à la CFMJ toute modification de leur concept social, les changements importants devant être approuvés par cette dernière. La CFMJ vérifie le respect des concepts, notamment par des contrôles par échantillonnage sur place.

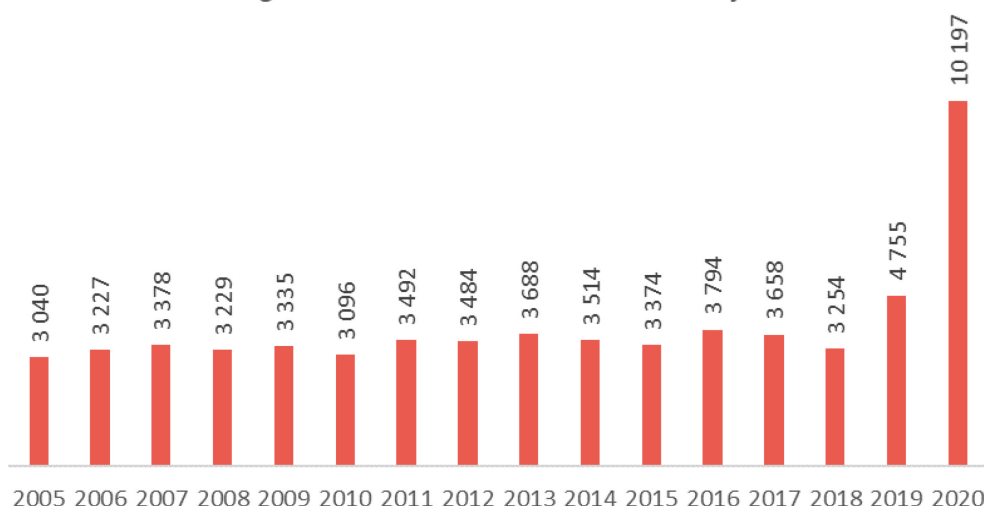
En outre, elle réalise chaque année une comparaison des maisons de jeu sur la base de différents indicateurs, afin de pouvoir évaluer l'efficacité des mesures de protection sociale. Le but du concept est d'identifier suffisamment tôt le joueur répondant aux critères de jeu excessif. Contrairement aux critères d'exclusion des jeux terrestres bien établis, ceux pour les jeux en ligne sont encore très récents. Lors des inspections, la CFMJ examine de manière approfondie ces critères d'exclusion des jeux en ligne. Si un joueur répond aux critères, il est invité à une discussion avec les représentants des maisons de jeu et doit leur donner des documents pour apprécier sa situation financière. Si cette dernière est mise en danger ou s'il refuse de fournir les documents requis alors le joueur est interdit des jeux d'argent. En outre, un joueur peut s'exclure volontairement s'il s'annonce lui-même auprès d'une maison de jeu. L'exclusion s'applique aussi bien aux jeux terrestres qu'aux jeux en ligne.

En outre d'une exclusion sur la base des critères, un joueur peut également être interdit suite à une dénonciation d'un tiers. En 2021, la majorité des dénonciations provenaient des personnes privées telles que les membres de la famille. Les services spécialisés (tel que l'aide sociale, etc.) utilisent très rarement cet outil pour dénoncer les joueurs.

Registre des joueurs interdits

La base de données des joueurs interdits est tenue par les maisons de jeu, ainsi que par Swisslos et la Loterie Romande, de manière uniformisée. A cause de l'introduction des jeux en ligne, le nombre d'interdictions de jeu actives supplémentaires, de l'ordre de 3500 par année en moyenne, a fortement augmenté entre 2019 et 2020 (Graphique 3). Fin 2020, 72 126 interdictions de jeu étaient actives. Selon la CFMJ, l'augmentation du nombre d'exclusions est essentiellement due aux jeux en ligne. En effet, suite à la légalisation des jeux en ligne, ce marché a connu l'entrée d'un groupe de joueurs excessifs (établi sur le marché étranger) qui, selon la législation suisse sur les jeux d'argent, doit être à présent exclu des jeux. Une interdiction de jeu peut être levée par la maison de jeu lorsque les motifs ayant conduit à la prononcer n'existent plus. Un spécialiste, ou un service spécialisé, reconnu par le canton est associé à la procédure de levée de l'exclusion.

Augmentation annuelle d'interdictions de jeu



Graphique 3. Augmentation annuelle d'interdictions de jeu. Données : CFMJ. Illustration : CDF.

Appréciation

La présence et le contrôle sur place régulier et strict de la CFMJ poussent les maisons de jeu à bien respecter leurs obligations légales et à suivre strictement leur concept social. En effet, un joueur excessif est en principe un client financièrement intéressant à court terme pour la maison de jeu. Par conséquent, la surveillance et le contrôle de la CFMJ dans cette matière sont primordiales et assurent une bonne application des concepts sociaux.

Néanmoins, le nombre de joueurs excessifs non-inscrits sur la liste ne peut pas être connu. Ainsi, il n'est pas possible de mesurer totalement l'efficacité du contrôle de la CFMJ.

Il serait souhaitable que les institutions spécialisées – l'aide sociale, par exemple – dénoncent les joueurs potentiellement excessifs. Toutefois, ce n'est pas le rôle de la CFMJ de les inciter à le faire.

Concernant les critères d'exclusion pour les jeux en ligne, la CFMJ examine avec une grande attention ces critères. Le CDF encourage la CFMJ à continuer de superviser l'élaboration des critères d'exclusion efficaces tout en laissant aux maisons de jeu la liberté de les réviser et de les adapter en fonction de l'expérience acquise.

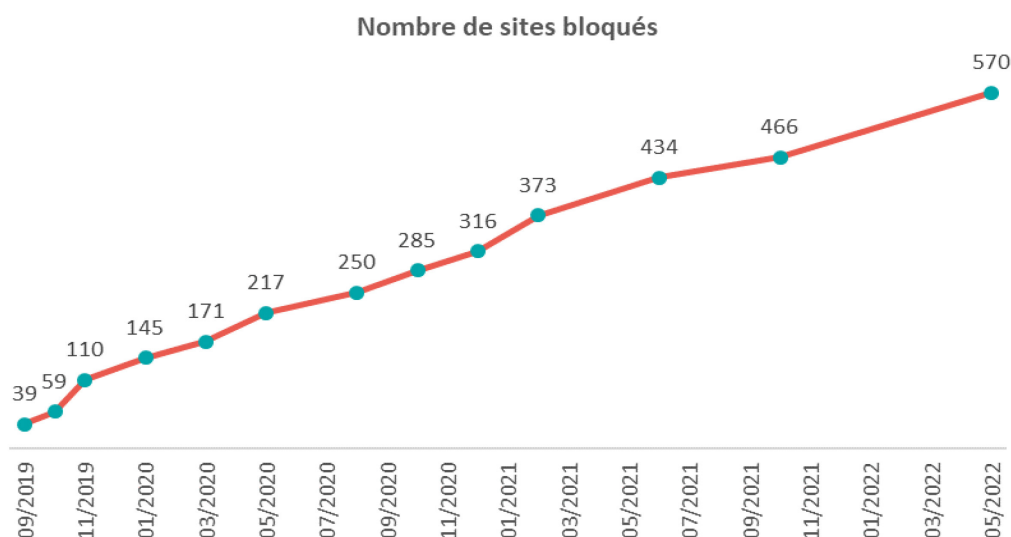
2.4 Blocage de l'offre en ligne étrangère peu efficace

Seules les offres en ligne provenant de maisons de jeu suisse disposant d'une concession ou de sociétés de loto ayant une autorisation peuvent obtenir une autorisation d'exploitation. Le marché du jeu en ligne est par conséquent fermé à l'offre étrangère. Le PBJ généré par les maisons de jeu titulaires d'une concession dans le domaine en ligne est passé de 23,5 millions de francs la première année de son introduction (2019) à 234 millions en 2021.

Blocage par les fournisseurs d'accès Internet

Selon l'art. 86 de la LJA, les offres en ligne non autorisées provenant de l'étranger doivent être bloquées. La CFMJ ordonne le blocage du site auprès des fournisseurs d'accès Internet suisse selon un processus technique défini, automatisé et coordonné avec les fournisseurs d'accès Internet. Suite à une dénonciation ou suite à l'identification par la CFMJ, les ingénieurs de la CFMJ parcourent le site en question et vérifient s'il est possible d'ouvrir un compte depuis la Suisse. Si cela est faisable, la CFMJ ordonne le blocage de ce site. Ceci est effectué par les fournisseurs d'accès Internet sur la base de la mise à disposition de la liste des sites interdits dans un format spécial. La CFMJ publie, plusieurs fois par année, cette liste actualisée pour le peuple sur son site officiel. Lors de la réalisation de l'audit, la dernière version actualisée de la liste a été publiée en mai 2022.

Nombre de blocages croissant



Graphique 4. Nombre de sites bloqués depuis l'autorisation des jeux en ligne en 2019. Données : CFMJ. Illustration : CDF.

Contournements simples

Selon la CFMJ, cette mesure de blocage de sites a permis de bloquer les opérateurs illégaux principaux actifs en Suisse. Néanmoins, des opérateurs contournent volontairement leur interdiction en faisant une légère modification du nom de leur domaine. Ceci leur permet alors d'être à nouveau actif sur le marché suisse. Ainsi, une fois que ce nouveau site a été identifié ou dénoncé auprès de la CFMJ, il est à nouveau bloqué. Par conséquent, l'augmentation du nombre de sites bloqués est en partie expliquée par l'augmentation des offres récurrentes (back-ups) des mêmes opérateurs.

Les mesures de blocage n'empêchent pas non plus le joueur de le contourner. Il peut facilement, à titre d'exemple, se connecter au moyen d'un réseau VPN² ou utiliser une adresse IP étrangère pour accéder aux sites bloqués. L'efficacité et l'adéquation des blocages de réseaux ont déjà fait l'objet de controverses pendant la révision des bases juridiques. Une expertise de l'Université de Zurich conclut qu'ils ne sont pas un moyen efficace pour empêcher l'utilisation d'offres illégales³. Selon cette expertise, ils peuvent être contournés même avec de faibles connaissances techniques et ne sont donc pas proportionnés.

Selon la pratique de la CFMJ et les mesures légales à disposition, la lutte s'arrête à bloquer l'offre de sites de jeu d'argent étrangers en Suisse. Aucune mesure n'est prise pour lutter contre le contournement d'adresses IP ou le recours au *darknet*. En effet, lorsqu'un joueur contourne le blocage, cela n'engendre pas de conséquences pénales car il existe uniquement une base juridique pour poursuivre l'opérateur. Dans l'éventualité d'une lutte contre ces possibilités de contournement, une des mesures les plus discutées est le blocage des canaux de paiement : identification et d'adresses de paiement avec la collaboration des intermédiaires financiers en Suisse. Les dispositions de la loi ne le prévoient pas.

² VPN (réseau privé virtuel) est un tunnel sécurisé reliant l'ordinateur privé au réseau Internet. En se connectant au réseau VPN, une adresse IP d'emprunt est obtenue en masquant l'adresse IP d'origine.

³ Gutachten: Netzsperrern. https://www.itsl.uzh.ch/dam/jcr:9607879d-3e04-4de2-b25a-bf46fa58d5ac/Gutachten_Netzsperrern-final.pdf

Lors de la révision des bases légales, l'OFJ a examiné le problème lié au blocage de site Internet et analysé les différentes alternatives possibles⁴. Le blocage des canaux de paiements a aussi été évalué. Malgré les possibilités de contournements connus, le blocage des sites est un avertissement du caractère illégal du jeu et permet de rediriger le joueur vers les offres légales. En cas du blocage des canaux de paiements, cela ne résoudrait pas nécessairement le problème. En effet, des sites illégaux proposent des paiements directement en crypto-monnaies sans passer par des intermédiaires financiers. Suite à l'analyse de l'OFJ, celui-ci a conclu que les mesures alternatives sont le plus souvent inefficaces : elles ont autant d'inconvénients, voire parfois des inconvénients supérieurs par rapport au blocage des sites.

Selon la CFMJ, en introduisant les blocages des sites non autorisés, le législateur a choisi un instrument approprié pour canaliser le plus rapidement possible une partie du marché non réglementé des jeux en ligne vers le marché légal, afin que la population suisse puisse bénéficier d'une offre de jeux en ligne sous la protection de la LJA.

En outre, l'introduction des blocages d'accès et de la liste noire y afférente établie par les autorités compétentes a un impact direct sur l'image des opérateurs mentionnés dans la liste. Les opérateurs qui doivent respecter les dispositions de la législation de leur pays ou pour des raisons de réputation se sont volontairement retirés du marché suisse pour éviter de se retrouver sur une liste noire.

Appréciation

Depuis l'autorisation des jeux en ligne en 2019, le PBJ généré sur le marché légal a fortement augmenté. Puisque le volume du marché total des jeux en ligne n'est pas connu, il est difficile d'estimer la part qui a été transférée vers le marché légal. La CFMJ lutte activement contre les sites non autorisés. Les mesures prises par la CFMJ ne préviennent cependant pas le contournement facile du côté des opérateurs ni des joueurs. Ainsi, le blocage des sites est peu efficace.

Néanmoins, la décision de lutter contre le jeu illégal en bloquant les sites Internet est un choix politique. En outre, l'OFJ a évalué le potentiel des mesures alternatives et a conclu que le blocage des sites étrangers est la mesure la plus appropriée. De ce fait, le CDF ne propose aucune recommandation à ce sujet car cette mesure est un choix politique et les autres mesures possibles ont également des désavantages.

⁴ Le blocage de sites Internet et ses alternatives. <https://www.bj.admin.ch/bj/fr/home/wirtschaft/geldspiele/berichte.html>

3 Organisation de la CFMJ

La direction de la CFMJ a arrêté une stratégie de surveillance, suite à l'entrée en vigueur de la loi en 2019. La stratégie est déclinée dans des axes de surveillance, fixés chaque année. La CFMJ est en outre dotée de pouvoirs judiciaires pour l'ouverture et l'instruction de procédures pénales à l'encontre des organisateurs de jeux illégaux, en collaboration avec les polices et pouvoirs judiciaires cantonaux. Les deux domaines de la CFMJ sont organisés dans deux divisions distinctes (cf. annexe 3) :

- La division Surveillance (21 collaborateurs) effectue des inspections et se charge de l'impôt sur les maisons de jeu, les autorisations de jeu et la protection sociale.
- La division Enquêtes (14 collaborateurs) ouvre et instruit des procédures pénales administratives.

11 collaborateurs sont occupés dans des fonctions d'état-major : secrétariat de direction, service du personnel et logistique. Au total, la CFMJ compte 46 collaborateurs au 31 décembre 2021 (41 postes à plein temps). L'effectif est stable depuis l'introduction de la loi en 2019.

3.1 Mesures prises pour améliorer la satisfaction du personnel

Jusqu'en 2018, la politique de personnel privilégiait l'engagement de collaborateurs sur une durée déterminée. Cette politique s'est traduite par des taux de fluctuation de personnel importants, de 34 % en 2018, 26 % en 2019 et 20 % en 2020.

Le rapport externe sur la satisfaction du personnel, suite au sondage de 2020, a démontré une péjoration de la situation par rapport au sondage précédent, effectué en 2017. Il relève des améliorations nécessaires, au niveau de la haute direction, de la capacité d'adaptation, des processus de travail et de décision et d'autres domaines encore.

En réponse à la détérioration du climat de travail, différentes décisions ont été prises par la direction :

- Mise en place d'un comité de direction ;
- Instauration de triangles de compétences favorisant une flexibilisation dans les attributions et la prise de responsabilités ;
- Aménagement des horaires de travail et du rythme de la planification du travail ;
- Conversion des contrats à durée déterminée en contrats à durée indéterminée ;
- Réallocation des surfaces de bureau ;
- Changement de responsables du Secrétariat et élaboration d'un nouvel organigramme.

Ces mesures sont destinées à l'amélioration de la satisfaction des collaborateurs. Le taux de rotation du personnel a été ramené à 14 % en 2021.

Lors de la conduite de cet audit, les collaborateurs rencontrés ont généralement évoqué une ambiance au sein de l'organisation satisfaisante.

Appréciation

Il est important que la CFMJ ait pris des mesures pour améliorer la détérioration du climat de travail. Une des mesures, la conversion des contrats à durée déterminée en contrats à durée indéterminée, est en même temps essentielle pour le maintien du savoir-faire des spécialistes. La baisse du taux de rotation du personnel et les propos des collaborateurs indiquent que ces mesures sont efficaces. Le CDF encourage la direction de la CFMJ de continuer à vérifier si la satisfaction des collaborateurs est effectivement meilleure sur le long terme.

3.2 Surveillance des maisons de jeu avec le soutien cantonal

L'organisation est de type matricielle, avec pour but une diversité et une substitution possibles dans l'exécution des actes de surveillance par le personnel. Des attributions par acte de surveillance ou mandat sont fixées, par exemple : inspection, autorisation d'un jeu, avec la désignation de responsables, de suppléants et de collaborateurs spécialistes. Une autre dimension dans l'organisation retient la détermination de responsables par maison de jeu, avec la désignation également de suppléants et de collaborateurs spécialistes.

Dans l'exercice de la surveillance, des moyens importants, en termes de systèmes et de ressources humaines, sont mis en œuvre pour vérifier les objectifs de surveillance. La surveillance est principalement axée sur l'exploitation des données relatives au jeu, ainsi que sur des inspections réalisées sur place. Les sociétés d'audit procèdent à l'audit des comptes annuels des maisons de jeu et vérifient que les données transmises sur les PBJ à la CFMJ concordent avec les comptes annuels audités.

Données relatives aux jeux

L'intégrité des données transmises permet de vérifier le calcul et le versement intégral de l'impôt sur les jeux, ainsi que d'assurer le respect des autres objectifs de surveillance. L'exploitation des données livrées, selon des formats définis par les objectifs de surveillance permet de suivre le PBJ par maison de jeu, ainsi que par jeu et d'effectuer un suivi régulier des objectifs fixés par la surveillance, sans nécessiter une inspection sur place. De cette manière, une vérification du prélèvement intégral de l'impôt sur les jeux est notamment assurée. La consolidation des données de surveillance relatives aux maisons de jeu est en phase de construction.

Inspections sur place

La CFMJ effectue selon un calendrier arrêté des inspections sur place. Chaque maison de jeu fait l'objet de 3 à 4 catégories d'inspections par année, ce qui correspond à 7 à 8 visites par année. Les inspections conduites par la CFMJ sont divisées en domaines sensibles par cycle d'orientation, lesquels sont encore différenciés par les conditions spécifiques de chaque maison de jeu. De manière générale, l'approche des risques de la CFMJ vise à surveiller en particulier les processus de protection sociale, de sécurité des jeux et de lutte contre le blanchiment d'argent. Une attention particulière est également accordée à tous les flux d'argent au sein de la maison de jeu.

Les catégories d'inspection suivantes sont prévues :

- Inspections ordinaires – terrestres et en ligne : durant ces inspections, les questions concernant le concept social et la lutte contre le blanchiment d'argent sont traitées.

- Inspections de substitution : ce sont des contrôles permettant de vérifier les données transmises par les maisons de jeu et de s'assurer qu'il n'y a pas de fraude. Ces inspections portent par exemple sur le relevé et le contrôle des compteurs de machines à sous, le fonctionnement du système de la vidéosurveillance, du système électronique de décompte et de contrôle et le respect de la transparence des jeux.
- Inspections des parcs de machines : vérification d'un certain nombre de machines pré-sélectionnées et des machines ayant connu des modifications.
- Inspections extraordinaires : lorsqu'il y a eu des modifications ou en cas de clarifications particulières en fonction des constatations faites dans l'exploitation des données transmises. L'annonce de l'inspection dépend du type d'objectifs.

Des check listes sont utilisées pour guider l'intervention. Les inspections sont faites en principe par deux collaborateurs au moins, généralement sur une période d'une journée. Après chaque inspection, la CFMJ informe la maison de jeu par écrit en cas des non-conformités identifiées en mettant en avant les constats et les bases légales enfreintes. Elle expose également les risques engendrés par ces contraventions et exige les mesures à adopter pour couvrir cette non-conformité. Lors de la prochaine inspection, la CFMJ contrôle si le manquement a été corrigé. Si la maison de jeu n'accepte pas le résultat constaté, la CFMJ peut lancer une poursuite contre la maison de jeu.

Inspections de substitution exécutées par les cantons

Les inspections de substitution sont en grande partie effectuées par les cantons, sous le mandat et la supervision de la CFMJ. Cette délégation est un soutien important pour la CFMJ car les ressources personnelles dont la CFMJ dispose ne permettent pas d'effectuer ce type de contrôles réguliers dans toutes les maisons de jeu. La convention signée entre la CFMJ et les cantons fixe les termes de collaboration. A titre d'exemple, la CFMJ dispose du soutien de la police cantonale dans un canton et dans un autre, le soutien du service de la promotion économique et du commerce.

Selon la CFMJ, les inspecteurs cantonaux sont le plus souvent des spécialistes qui effectuent des contrôles commerciaux relevant de la compétence cantonale. Ceci leur permet alors de connaître particulièrement bien les conditions locales. En 2021, les coûts facturés par les différents services d'inspection cantonaux se sont élevés à environ CHF 110 000 pour 820 heures effectuées.

Appréciation

L'organisation interne de la surveillance par mandats crée une flexibilité et un partage de connaissances favorisant l'intérêt des fonctions des collaborateurs. Au moment de cet audit, la CFMJ travaille sur la consolidation des données des maisons de jeu dans une base de données. La combinaison de l'exploitation des données de jeu et des inspections sur place forme la base de l'approche de surveillance.

L'implication des cantons dans les procédures de surveillance permet d'apporter une vue externe et la connaissance des conditions locales. Étant donné que les inspections de substitution ne portent ni sur le concept social ni sur la lutte contre le blanchiment d'argent, les inspecteurs cantonaux ne sont pas tenus d'avoir des connaissances spéciales. La délégation de ces contrôles à des services d'inspections cantonaux est ainsi compréhensible. Les sommes facturées par ces services d'inspections cantonaux ne sont pas plus élevées que si la CFMJ avait engagé de nouveaux collaborateurs. Les informations sur les coûts indirects

(les frais de coordination, la formation des inspecteurs cantonaux, etc.) ne sont pas connues par le CDF. Néanmoins, le coût total de cette délégation ne représente qu'une petite part des charges totales de la CFMJ.

L'approche de surveillance directe de la CFMJ à travers les inspections permet d'avoir un effet dissuasif et de maintenir une vigilance constante des maisons de jeu. La délégation d'une catégorie d'inspections aux cantons ne semble pas déstabiliser l'objectif recherché par la CFMJ.

L'organisation et la conduite des inspections suivent une approche des risques. L'orientation des inspections sur les risques peut toutefois être renforcée. Les thèmes des inspections varient selon les maisons de jeu en fonction de leurs risques estimés, par exemple suite à une adaptation du concept social, ou un changement du personnel. Cependant, la fréquence des inspections reste similaire dans toutes les maisons de jeu bien que les risques sont jugés différents. Ainsi, seule une fréquence d'inspections (en particulier celle des inspections ordinaires et de substitution) adaptée aux risques permet une utilisation plus efficace des ressources.

Recommandation 1 (priorité 2)

Le CDF recommande à la CFMJ de renforcer l'orientation de la surveillance sur les risques, en particulier la fréquence des contrôles des maisons de jeu.

La recommandation est acceptée.

Prise de position de la CFMJ

Nous prenons acte de cette recommandation et en tiendrons compte lors de la prochaine planification des inspections.

3.3 Non-respect des délais fixés dans les procédures pénales, mais influences externes importantes

Pouvoirs judiciaires attribués à une autorité administrative

Les jeux de casino sont de l'exclusivité des maisons de jeu. En tant qu'autorité administrative, la CFMJ est dotée de pouvoirs judiciaires pour mener des poursuites pénales contre les organisateurs de jeux de casino sans autorisation. Ces compétences lui sont conférées par la loi dans le but de lutter efficacement contre les jeux des maisons de jeu illégaux.

Collaboration avec les autorités judiciaires cantonales

Les enquêtes pénales de la CFMJ sont conduites avec les autorités judiciaires cantonales quand les infractions sont liées à d'autres délits : commerce de drogues, utilisation d'armes et autres activités réprimées par le Code pénal suisse ou la LJAr.

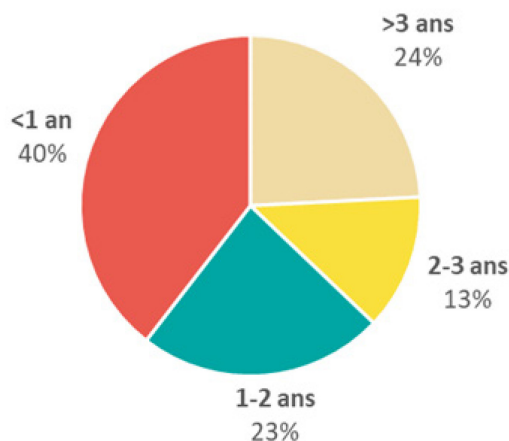
Si de tels liens sont constatés en plus des délits dans le domaine des jeux d'argent, l'instruction peut passer la procédure pénale aux cantons. L'importance relative de chaque infraction à charge contre l'organisateur est déterminante dans l'attribution de l'instruction.

Procédures ouvertes

Les cas pénaux sont souvent complexes et nécessitent plusieurs années d’instruction avant qu’un jugement soit rendu ou que le délai de prescription soit atteint. Les cas plus simples sont traités plus rapidement.

Fin 2021, 248 procédures pénales étaient ouvertes.

Pourcentage des procédures ouvertes fin 2021 par ancienneté



Graphique 5. Nombre de procédures ouvertes par année d’ouverture. Données : CFMJ. Illustration : CDF.

Exemple de lecture : fin 2021, 40 % des procédures non-achevées ont été ouvertes au courant de l’année 2021.

Le nombre de nouveaux cas enregistrés chaque année est stable. Il s’élève à près de 100 cas. Une évolution est cependant perceptible selon le CFMJ. Autrefois, les délits concernaient des activités terrestres. Au moment de cet audit, les cas concernent davantage des offres dans le domaine numérique. Les données sont cryptées et les fardeaux de preuve plus difficiles à produire. Une analyse technique doit être effectuée. Elle nécessite des spécialistes et des ressources. Une autre évolution dans le traitement des cas est marquée par l’existence de réseaux internationaux interconnectés qu’il est difficile d’identifier et de réprimer.

Objectifs fixés

Selon les objectifs fixés dans le budget depuis 2020 pour le CFMJ, 70 % des cas devraient être traités dans un délai de 6 mois. Néanmoins, en 2020, uniquement 30 % des cas étaient traités et en 2021, 20 %. De nombreux cas prennent nettement plus de temps. 60 % des dossiers ouverts à la fin de l’année 2021 ont été ouverts il y a plus d’un an. Pour un quart des cas, la date d’ouverture remonte même à plus de trois ans. Cet objectif sur la durée n’est souvent pas respecté à cause de la complexité des cas mentionnée, mais aussi dû à un manque de ressources au sein du service IT-forensique. La CFMJ surveille la durée des procédures ainsi que les raisons qui conduisent à des procédures longues. Bien que les raisons de la longueur des procédures soient principalement externes selon la CFMJ, elle a pris des mesures pour accélérer la durée des procédures, à titre d’exemple, l’augmentation de la capacité de l’IT-forensique. En outre, la charge administrative des collaborateurs opérationnels de la division Enquêtes est prévue d’être réduite. Dans le budget 2022, l’objectif correspondant a été adapté. Désormais, 50 % des cas doivent être traités en huit mois. Cet objectif n’aurait pas non plus été atteint en 2021 car entre juin 2020 et avril 2021, seuls 24 % des cas ont été achevés dans un intervalle de cinq mois.

Dans un rapport publié en 2021, le CDF a recommandé que fedpol mette sur pied un centre de compétences forensiques pour l'administration fédérale⁵. Les responsables de la CFMJ estiment qu'un tel développement centralisé de ces compétences serait utile, à l'avenir, pour garantir la disponibilité des connaissances de l'IT-forensique nécessaires pour la poursuite pénale. La CFMJ est prête à collaborer activement avec fedpol à cette fin.

Organisation

Des procédures internes fixent les modalités de traitement et de suivi des dossiers. Des échanges réguliers ont lieu pour décider de la suite aux différentes étapes de procédure. Un journal de suivi est tenu. Une coordination des priorités est organisée.

Appréciation

La CFMJ prend déjà des mesures pour réduire la durée des procédures, ce qui est positif. De même, il est important que la CFMJ suive de près les raisons de la longueur des procédures afin de prendre des mesures appropriées là où elle peut l'influencer.

Quant à l'objectif sur la durée, il est important qu'il soit réaliste et ambitieux. Seules les activités de la CFMJ doivent influencer l'atteinte de cet objectif et non les facteurs externes.

Les conclusions de cet audit soulignent l'importance du développement des compétences dans le domaine forensique, en particulier dans le contexte informatique. Si ces compétences doivent être développées de manière décentralisée, elles pourraient ne pas disposer de la spécialisation nécessaire. Étant donné qu'une recommandation en ce sens a déjà été formulée dans un précédent audit, aucune nouvelle recommandation n'est proposée.

⁵ Audit de l'efficacité de la lutte contre la cybercriminalité (19394), recommandation 6 : « Le CDF recommande à fedpol, en coordination avec l'OFCL, d'élaborer et de mettre sur pied un centre de compétences forensiques pour l'administration fédérale. Les travaux d'élaboration doivent en particulier tenir compte des questions d'achats (analyse coûts-utilité, économies potentielles) et juridiques liées à la compartimentation et à la protection des données traitées par ce futur centre de compétences. »

4 La collaboration des deux autorités de surveillance

La CMFJ est en charge de la surveillance des maisons de jeu. La Gespa est en charge de la surveillance des loteries, des paris sportifs et des jeux d'adresses, qualifiés de jeux de grande envergure dans la loi. Les jeux de petite envergure - lotos de village ou de kermesse - sont directement placés sous la surveillance des cantons.

La répartition de la surveillance des jeux d'argent entre la CFMJ et la Gespa, est suivie par l'organe de coordination, dans lequel siègent un représentant de l'autorité de haute surveillance (OFJ), deux représentants de la Gespa et de la CFMJ, ainsi qu'un représentant des autorités cantonales de surveillance et d'exécution.

Différences et synergies dans l'exercice de la surveillance

Les principales différences dans l'exercice de la surveillance sont liées aux faits suivants :

La CFMJ exerce la surveillance de 21 maisons de jeu détenues par des propriétaires publics et / ou privés. La surveillance est principalement axée sur la maîtrise des flux financiers provenant des jeux d'argent dans le but d'en vérifier l'imposition intégrale. La Gespa surveille l'activité de deux coopératives de jeux d'argent, Swisslos et la Loterie romande dont les bénéfices reviennent à des organisations d'intérêt public, sous la supervision directe des cantons. De plus, elle supervise également une partie du marché des jeux d'adresses dont 16 organisateurs sont autorisés à y participer.

La CFMJ est dotée d'une division chargée d'instruire des procédures pénales contre les organisateurs de jeux illégaux en Suisse. La Gespa n'a pas ces attributions même si elle collabore avec les autorités cantonales dans l'instruction de procédures pénales en mettant à disposition des compétences techniques.

Ces différences se reflètent également au niveau des collaborateurs employés par les deux autorités de surveillance. La CMFJ compte 46 employés. La Gespa en occupe 16. La Gespa a davantage une fonction administrative et technique dans l'exercice de la surveillance. L'approche suivie est moins coûteuse en ressources.

Les domaines dans lesquels les synergies entre les deux autorités sont exploitées sont les suivants :

- Blocage des sites étrangers : Les procédures mises en place avec les coordinations nécessaires sont établies, tant sur le plan technique qu'organisationnel. Les publications conjointes des listes noires contenant les sites interdits sont également coordonnées.
- Qualification des jeux d'argent : Avant l'entrée en vigueur de la loi, la question de l'assujettissement d'un jeu à la surveillance de la CFMJ ou de la Gespa était débattue devant les tribunaux en cas de conflit d'assujettissement. Actuellement, l'organe de coordination émet des recommandations relatives aux questions d'assujettissement des nouveaux jeux en cas de désaccord entre les deux autorités. Pratiquement, avant le lancement de chaque jeu, une consultation préalable est faite entre les deux autorités. Aucun arbitrage n'est donc nécessaire.
- Echange entre les deux autorités de surveillance pour lutter contre les jeux illégaux.

Appréciation

La présence de deux autorités distinctes dans l'exercice de la surveillance des jeux d'argent a été un choix volontaire de la part du législateur. Pour cette raison, la pertinence de cette constellation n'est pas jugée. La collaboration entre la CFMJ et la Gespa montre que des synergies sont recherchées et réalisées. Cette démarche devrait être poursuivie à l'avenir.

Annexe 1 : Bases légales

Textes législatifs

Loi fédérale sur les jeux d'argent (LJAr), du 29 septembre 2017, SR 935.51

Ordonnance sur les jeux d'argent (OJAr), du 7 novembre 2018, SR 935.511

Ordonnance du DFJP sur les maisons de jeu (OMJ-DFJP), du 7 novembre 2018,
SR 935.511.1

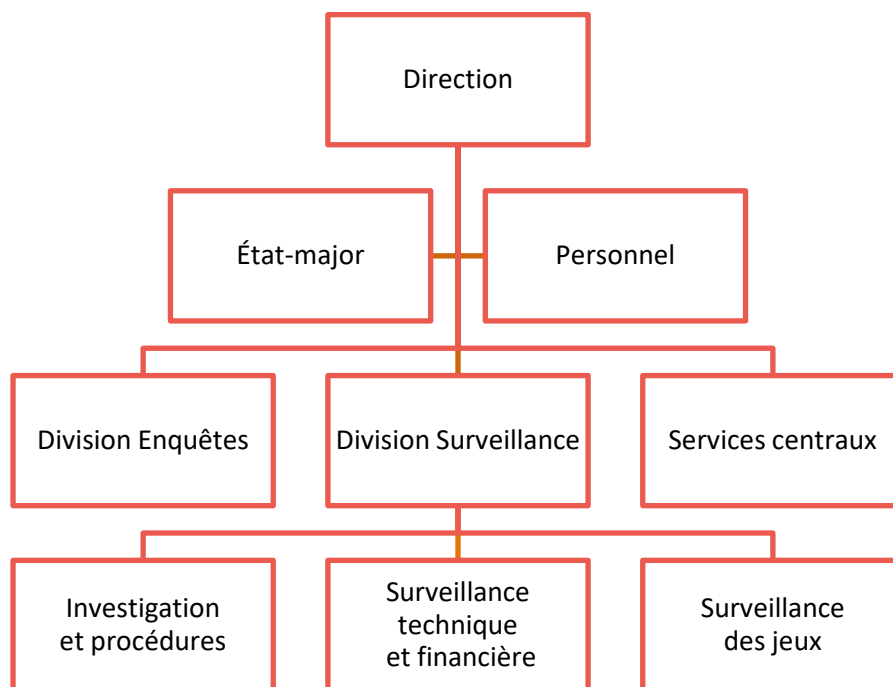
Annexe 2 : Abréviations

AI	Assurance-invalidité
AVS	Assurance-vieillesse et survivants
CDF	Contrôle fédéral des finances
CFMJ	Commission fédérale des maisons de jeu
DFJP	Département fédéral de justice et police
Gespa	Autorité intercantonale de surveillance des jeux d'argent
OFJ	Office fédéral de la justice
PBJ	Produit brut des jeux
TDR	Taux de redistribution

Priorités des recommandations

Le Contrôle fédéral des finances priorise ses recommandations sur la base de risques définis (1 = élevés, 2 = moyens, 3 = faibles). Comme risques, on peut citer par exemple les cas de projets non-rentables, d'infractions contre la légalité ou la régularité, de responsabilité et de dommages de réputation. Les effets et la probabilité de survenance sont ainsi considérés. Cette appréciation se fonde sur les objets d'audit spécifiques (relatif) et non sur l'importance pour l'ensemble de l'administration fédérale (absolu).

Annexe 3 : Organigramme



Graphique 6. Organigramme du secrétariat de la CFMJ. Illustration : CDF.